

# OBSERVER LES OBSERVATOIRES

Jean-Pierre Galland

**VOUS AVEZ UN PROBLÈME ; LA SOLUTION : CRÉER UN OBSERVATOIRE ! ENTEND-ON... PROBLÈME DE JEUNES ? VOICI UN OBSERVATOIRE DE LA JEUNESSE... PROBLÈME DE LOGEMENT ? VITE, UN OBSERVATOIRE DU LOGEMENT. PIS ENCORE, JE POURRAIS CITER DES CAS D'OBSERVATOIRE MIS EN PLACE AFIN DE REPOUSSER L'ÉCHÉANCE DE LA DÉCISION. EN CAS D'ABSENCE DE VOLONTÉ POLITIQUE, OU PANIQUÉS À L'IDÉE DE DÉCIDER, NOS ÉLUS SE CANTONNENT À L'OBSERVATION »<sup>1</sup>.**

**I**l est des jugements qui ont certes le mérite de la clarté et de la simplicité, mais aussi une fâcheuse tendance à fermer un peu vite toute velléité d'évolution de nos organisations, ou à prendre pour quantité négligeable toute innovation. Sans doute pourrait-on trouver sans grandes difficultés, dans la floraison récente d'observatoires en tous genres en France, un certain nombre de dispositifs inefficaces, voire nuisibles à la rapidité de la décision ; mais à l'inverse, comment compter comme négligeable l'impact de certains autres systèmes d'observation, tels ceux mis en œuvre depuis quelques années dans les domaines de l'environnement ou de la santé publique ? Comment ne pas voir, par exemple, que la tendance actuelle à la restriction de la circulation automobile en ville s'appuie sur de nouvelles formes d'observation, de mesure et d'expertise ?

Nous prendrons donc ici le parti de suspendre provisoirement notre jugement et d'observer d'un peu plus près les observatoires, en ciblant d'ailleurs plus précisément ce numéro sur les « observatoires locaux ».

Par « observatoire local » nous entendrons ici des dispositifs mis en œuvre à un niveau infranational (régional le plus souvent, mais aussi communal ou au niveau d'une agglomération), pour effectivement tenter de répondre ou tout au moins tenter

d'appréhender un « problème » ; c'est dire que nous mettrons de côté, et réserverons peut-être pour une autre livraison des *Annales*, les autres catégories d'observatoires que sont soit les observatoires nationaux – auxquels il sera cependant fait allusion ici, puisqu'ils concernent souvent les mêmes problèmes que nos observatoires locaux –, soit les observatoires « d'infrastructure », davantage destinés à évaluer en « temps réel » l'impact de tel ou tel équipement nouveau (autoroute, tunnel transManche,...) sur l'économie ou plus généralement le contexte local.

Nos observatoires locaux sont apparus et se sont vite multipliés grâce à la conjonction de deux « nouveautés » des années 1980 : la banalisation de l'informatique et la décentralisation<sup>2</sup>.

La propagation rapide des micro-ordinateurs a soudain mis à la portée de toutes sortes d'institutions ou de bureau d'études à la fois un grand nombre de données et de nouvelles possibilités de traitement de ces données ; un certain nombre d'observateurs du « local » se sont alors lancés dans la recherche de nouvelles corrélations, de nouveaux indicateurs, permettant de renouveler la prise en compte de certaines questions, ou d'en formuler d'autres. Parallèlement et bien qu'aient existé des prémices d'observatoires locaux avant la décentralisation<sup>3</sup>, c'est sans doute largement en raison de la diversification récente en France des centres de la décision politique que se sont multipliés les observatoires locaux.

Quinze ans après les premiers textes législatifs portant sur la décentralisation, la floraison continue des observatoires locaux se poursuit. Et parallèlement certains, parmi les premiers qui sont apparus, se sont pérennisés ou ont évolué.

L'objet de ce numéro des *Annales des Ponts et Chaussées* sera de refaire un point provisoire sur les observatoires locaux, sur leurs utilité et pertinence, sur les problèmes qui s'y nouent, à travers un certain nombre de témoignages ou de textes critiques. Pour aider le lecteur à se repérer dans le maquis

– pourtant loin d'être exhaustif – des thèmes ou problèmes passés en revue dans ce numéro, j'essaierai ici de lui fournir une grille de lecture, ou quelques éléments pour une typologie des observatoires locaux, grille ou typologie qui ne demandent évidemment qu'à être discutées ou complétées.

#### **LES OBSERVATOIRES LOCAUX HÉSITENT ENTRE DEUX FAÇONS DE TRAITER L'INFORMATION ET LA CONNAISSANCE :**

- soit ils sont des relais d'instances nationales (type Insee) <sup>4</sup> et ils sont essentiellement destinés à carroyer d'un peu plus près le territoire national vis-à-vis d'un problème ou d'une série de problèmes donnés ; sous ce registre, ils alimentent plutôt connaissances et réflexions « nationales » ;
- soit ils sont eux-mêmes des lieux de production d'informations originales et de savoirs « locaux ». Les recherches résumées par Olivier Balaÿ sur l'environnement sonore relèvent plutôt de cette deuxième catégorie.

#### **LES OBSERVATOIRES LOCAUX HÉSITENT ENTRE DEUX RÔLES DISTINCTS :**

- soit ils sont effectivement des lieux de fabrication, de diffusion ou de collecte du savoir, ce savoir étant alors conçu comme scientifique, objectif et indépendant des acteurs en présence ;
- soit ils sont un lieu de concertation, ou de discussion entre des partenaires divers, et de mise au point progressive et plus ou moins « bricolée » d'une problématique commune, sur laquelle les acteurs locaux peuvent s'accorder. Ce serait, dans le meilleur des cas, plutôt le mode de fonctionnement des observatoires sociaux des transports décrits par Claude Vaclare.

#### **TOUS LES OBSERVATOIRES LOCAUX N'ONT PAS LE MÊME STATUT. ILS PEUVENT :**

- soit rester très largement dans le giron de l'État et de ses services déconcentrés (Direction régionale de l'Équipement, du Travail et de l'Emploi, de l'Environnement,...) ;

- soit symétriquement rester très proches de l'autorité locale de tutelle ;
- soit encore prendre une autonomie relative en « s'institutionnalisant » et en s'appuyant pour ce faire sur une raison juridique adéquate <sup>5</sup>.

#### **LES OBSERVATOIRES N'ENTRETIENNENT PAS TOUS LE MÊME RAPPORT À LA DÉCISION**

Mais là encore, les choses sont plus nuancées et complexes qu'il n'y paraît : entre des observatoires totalement inutiles et d'autres qui seraient totalement efficaces, se situe toute une gamme d'objets intermédiaires qui effectivement « aident » mais aussi impulsent, permettent, autorisent,..., un certain nombre de décisions.

En même temps, bon nombre d'observatoires locaux entretiennent également un rapport plus ou moins direct avec les médias et avec « l'opinion publique ». Rapport descendant en ce sens que la plupart des observatoires ont à rendre des comptes et à informer le « public » des résultats de leurs travaux ; mais rapport ascendant parfois également en ce sens que certains d'entre eux s'appuient directement sur l'évolution de la demande sociale pour s'autocommander certains thèmes de réflexion et d'observation.

Les deux premières tensions évoquées ci-dessus renvoient à une question difficile qui se dévoile lentement au fur et à mesure de l'affermissement des évolutions politiques en cours (décentralisation, mais aussi montée en puissance de l'Europe). Cette question pourrait être formulée de la façon

1. Jacqueline Lorthiois, « Les lunettes ne remplacent pas les yeux », Territoires n° 343, déc. 1993, Observatoires locaux ; de l'observation à l'action.

2. Anne-Marie Romera, « Observations d'observatoires », Les Cahiers de l'IAURIF, « Observatoires », n° 101, juillet 1992.

3. Voir les textes de Fabrice Bardet et Ruth Ferry – *Infra*.

4. Institut national de la Statistique et des Études Économiques. C'est aussi le cas, semble-t-il, des observatoires très liés à des milieux professionnels ; voir par exemple le texte de Jacques Vuthan sur les Observatoires du BTP.

5. On peut même dire plus : tous les observatoires locaux répondant au même thème n'ont par forcément le même statut ; cf. le texte de Alain Gaudefroy sur les Observatoires régionaux des transports ou celui de Thierry Lavoux sur l'environnement.

suivante : on sait, depuis un certain nombre de travaux sur l'histoire de la statistique <sup>6</sup>, que cette discipline est, depuis son origine et son développement massif au XIX<sup>e</sup> siècle, liée à l'État-nation. La statistique, comme l'étymologie l'indique, est la science et la description fine de l'État, de son territoire, de sa population. La création d'instances d'observation et de connaissance du réel à des niveaux infra-étatiques amène à se poser une question nouvelle, totalement incongrue il y a peu : l'outillage statistique peu à peu mis au point et développé pour la connaissance du territoire national et de l'État est-il adapté à des territoires plus petits (ou plus gros), à des problèmes nouveaux ou pour partie spécifiques à ces territoires, à des instances décisionnelles différentes de celles de l'État ? Ou bien est-il nécessaire de réinventer avec les partenaires concernés et au cas par cas, de nouvelles catégories d'appréhension du réel adaptées à l'échelle des problèmes à traiter ? Mais ne prend-on pas alors le risque d'un éclatement du savoir, d'une impossibilité de collaboration, voire même de comparaison, entre territoires contigus ?

Avec les deux autres points évoqués, on s'interrogera finalement sur la nature de ces nouveaux « objets institutionnels » que sont les observatoires

locaux. Jean-Yves Trepas a sans doute raison d'user à leur égard du qualificatif de « forum hybride », où se rencontrent de manière plus ou moins aléatoire représentants des pouvoirs centraux et locaux, associations professionnelles ou syndicales, experts, représentants d'usagers ou de riverains. À leur niveau et tout compte fait, les observatoires locaux sont comparables à d'autres « forums hybrides », plus spectaculaires, où tendent à être rebattues les cartes des rapports entre science, expertise, et décision (la récente conférence de citoyens en France, sur les organismes génétiquement modifiés, serait un autre exemple, plus médiatique et national cette fois, de forum hybride).

Mais plutôt que de commenter les textes qui suivent, je m'arrêterai là, provisoirement, dans cette brève tentative de caractérisation générale des questions que génèrent les observatoires locaux ; en espérant que ce numéro des Annales donne envie de poursuivre tant l'observation des observatoires que le débat à leur sujet.

6. Notamment en France ceux d'Alain Desrosières, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, La Découverte, 1993.